# EL PLIEGO DE RECLAMOS EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA ESTATAL

## El proyecto de convenio colectivo como inicio de la negociación colectiva

## [THE LIST OF CLAIMS IN THE STATE COLLECTIVE BARGAINING - The draft collective agreement as the beginning of collective bargaining]

**José María Pacori Cari**

**Maestro en Ciencias Políticas y Derecho Administrativo por la Universidad Nacional de San Agustín. Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo. Socio de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Columnista en el Suplemento "La Gaceta Jurídica" del Diario La Razón en Bolivia. Fue Catedrático de Derecho Administrativo en la Universidad La Salle del Perú; Catedrático de Derecho del Trabajo, Derecho de la Seguridad Social y Derecho Comercial en la Universidad José Carlos Mariátegui del Perú. Miembro del Ilustre Colegio de Abogados de Arequipa en el Perú. Docente de LP el portal jurídico del Perú. Member of Law Council of Australia**

---

**Sumario 1. ¿Qué es el pliego de reclamos? - 2. Contenido del pliego de reclamos - 3. Plazo para presentar el pliego de reclamos - 4. Garantía de viabilidad presupuestal - 5. Presentación del proyecto de convenio - 6. Revisión y observaciones**

---

***Resumen**. Se ofrece al lector un análisis jurídico administrativo del pliego de reclamos en la negociación colectiva estatal, que es el acto de inicio del procedimiento laboral de negociación que se tramita como un proyecto de convenio colectivo que contiene las peticiones de los trabajadores al empleador.*

***Abstract**. The reader is offered an administrative legal analysis of the list of claims in the state collective bargaining, which is the act of initiation of the labor negotiation procedure that is processed as a draft collective agreement that contains the workers' requests to the employer.*

**Palabras Clave**: Negociación colectiva – Convenio colectivo – Pliego de Reclamos

**Keywords**: Collective bargaining – Collective agreement – List of Claims

Recibido 17/11/2022
Aprobado 16/12/2022

*Immo secundum allegata*[1]. La negociación colectiva en el sector privado y público tiene una doble dimensión: es un derecho constitucional y es un procedimiento laboral; como procedimiento implica etapas y mecanismos voluntarios que realizan los sujetos de la negociación (empleador y trabajadores); sin embargo, estas etapas no se podrían dar si no se presenta un proyecto de convención colectiva que constituye el pliego de reclamos que elabora la organización sindical.

[1] Ateniéndose a lo alegado

## 1. ¿QUÉ ES EL PLIEGO DE RECLAMOS?

En la negociación colectiva estatal, el pliego de reclamos o pliego de peticiones es el acto jurídico que realiza y presenta una o varias organizaciones sindicales al empleador estatal para que mejore sus condiciones de trabajo económicas, con incidencia económica y no económicas, las relaciones entre trabajadores y empleador y/o relaciones entre organizaciones sindicales y las entidades públicas. En el Diccionario Panhispánico del Español Jurídico, el pliego de peticiones es el "Escrito por el que un sindicato o grupo de trabajadores plantea un conflicto colectivo ante la autoridad administrativa laboral"

## 2. CONTENIDO DEL PLIEGO DE RECLAMOS

En el Perú la negociación colectiva estatal se inicia con la presentación del proyecto de convenio colectivo que no es más que el denominado pliego de reclamos, cuando la norma indica proyecto se entiende que es el primer esquema o plan de trabajo que se hace como prueba antes de darle forma definitiva a un posible convenio colectivo.

De esta manera, la negociación colectiva estatal se inicia con la presentación del proyecto de convenio colectivo que contiene, como mínimo, lo siguiente[2]:

**a. Nombre y domicilio de las entidades públicas involucradas**. Si el ámbito de la negociación elegido por la organización sindical es el sectorial o territorial, el proyecto de Convenio Colectivo debe contener la identificación de todas las entidades públicas que abarca dicho ámbito[3].

**b. Denominación y número de registro de la o las organizaciones sindicales que lo suscriben, y domicilio único**. Los servidores públicos solo pueden intervenir en la negociación colectiva siendo representados por una organización sindical debidamente inscrita en el Registro de Organizaciones Sindicales de Servidores Públicos (ROOSP)[4].

**c. La nómina de los integrantes de la comisión negociadora, debidamente acreditados**. El documento a través del cual se presenta el proyecto de Convenio Colectivo, independientemente del nivel de negociación al que corresponda, debe contar con la identificación de los miembros de la Representación Sindical que ejercerá la representación de la organización sindical en la Comisión Negociadora[5].

**d. Las cláusulas que se someten a negociación y que se integran armónicamente dentro de un solo proyecto de convenio colectivo**. Son objeto de la negociación colectiva la determinación de todo tipo de condiciones de trabajo y empleo, que comprenden las remuneraciones y otras condiciones de trabajo con incidencia económica, así como todo aspecto relativo a las relaciones entre empleadores y trabajadores, y las relaciones entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores[6]. Por su parte, no son materias negociables[7]:

i) La estructura de las entidades del Sector Público.

[2] Cfr. Artículo 12 Ley 31188, Perú
[3] Cfr. Artículo 14 Decreto Supremo 008-2022-PCM, Perú
[4] Cfr. Informe Técnico 001094-2022-SERVIR-GPGSC, Perú
[5] Cfr. Artículo 14 Decreto Supremo 008-2022-PCM, Perú
[6] Cfr. Artículo 4 Ley 31188, Perú
[7] Cfr. Artículo 7 Decreto Supremo 008-2022-PCM, Perú

ii) La aprobación, modificación, implementación u otra acción referida a los planes y políticas nacionales y/o sectoriales, de competencia de las entidades del Sector Público.
iii) Las atribuciones de dirección, administración y fiscalización de las entidades del Sector Público, incluyendo el ejercicio de la potestad disciplinaria.
iv) La aplicación o interpretación de normas de orden público.
v) La regulación, condiciones para el acceso, meritocracia, capacidad y progresión en la carrera, así como supuestos dirigidos a su exclusión o inaplicación, o la incorporación de beneficios que afecten o desnaturalicen los conceptos propios de cada régimen laboral.

Es así que el proyecto de Convenio Colectivo no debe contener cláusulas referidas a las materias no negociables, bajo sanción de tenerse por no consignadas en el proyecto de Convenio Colectivo y no serán pasibles de ser negociadas ante la entidad; si el proyecto de Convenio Colectivo contiene únicamente este tipo de cláusulas, se tiene por no presentado y no se tramita, comunicándose ello a la organización sindical[8].

**e. Firma de los representantes sindicales integrantes de la comisión negociadora**. Conforme a la norma son los representantes sindicales que integran la comisión negociadora los que firman el proyecto de convenio colectivo por ser los que realizarán las gestiones de trato directo; el documento (solicitud u oficio) por el cual se presenta a la autoridad el proyecto de convenio colectivo será firmado por el representante de la organización sindical. En efecto, la presentación del proyecto de convenio colectivo por parte de la organización sindical legitimada a negociar debe ser realizada a través de su representación legal conforme a sus estatutos, correspondiendo a la entidad efectuar la verificación de dicho requisito, la misma que puede efectuarse a partir de un cotejo entre la última comunicación de cambio de miembros de la junta directiva que se hubiera remitido a la entidad; en caso de que se hubiera producido el cambio de los miembros de la junta directiva de la organización sindical legitimada para negociar, pero ello no hubiera sido comunicado a la entidad, corresponderá a la organización sindical adjuntar al documento de presentación del proyecto de convenio, el acta de asamblea en que se hubiera acordado el cambio de la junta directiva[9].

**Modelo de proyecto de convenio colectivo**

**Sumilla Presentamos proyecto de convenio colectivo**

**Señor [indicar la denominación del titular de la entidad pública]**

**Domicilio [indicar el domicilio de la entidad pública]**

**Sindicato de [indicar la denominación del sindicato]**, con Registro de Organizaciones Sindicales de Servidores Públicos (ROOSP) Nro. […], debidamente representado por su Secretario General Sr. [**indicar nombres y apellidos**], señalando domicilio único para notificaciones en […]; a Ud., respetuosamente, digo:

Dentro del plazo para presentar nuestro proyecto de convenio colectivo, cumplimos con presentarlo en los siguientes términos:

[8] Cfr. Artículo 14 Decreto Supremo 008-2022-PCM, Perú; Cfr. Artículo 15 Decreto Supremo 008-2022-PCM, Perú
[9] Cfr. Informe Técnico 000231-2022-SERVIR-GPGSC, Perú

**i. Nómina de los integrantes de la comisión negociadora**
a. [nombres y apellidos del miembro de la representación sindical]
b. [nombres y apellidos del miembro de la representación sindical]
c. [nombres y apellidos del miembro de la representación sindical]

**ii. Cláusulas que se someten a negociación**

**a. Condiciones de trabajo y empleo**
i) Incremento remunerativo de […]
ii) Otorgamiento de un bono excepcional y único de […]

**b. Relaciones entre empleadores y trabajadores**
i) Tolerancia de hora de ingreso de […] minutos
ii) Compensación de horas extras con descanso […]

**c. Relaciones entre el empleador y la organización sindical**
i) Incremento de días de licencia sindical […]
ii) Local para el sindicato […]

**Por lo expuesto**

Pedimos a usted dar al presente proyecto el trámite que le corresponde, para lo cual firman los representantes de la comisión negociadora y el secretario general.

Lima, 15 de diciembre de 2022

**[firmas de los representantes de la comisión negociadora y del secretario general]**

**3. PLAZO PARA PRESENTAR EL PLIEGO DE RECLAMOS**

En la negociación colectiva centralizada, el proyecto de convenio colectivo **se presenta ante la Presidencia del Consejo de Ministros** entre el 1 de noviembre y el 30 de enero del siguiente año[10]. En la negociación colectiva descentralizada, el proyecto de convenio colectivo **se presenta ante la entidad pública** entre el 1 de noviembre y el 30 de enero del siguiente año[11]; en ambos casos el plazo de presentación del pliego de reclamos es entre el 1 de noviembre y el 30 de enero del siguiente año.

Las organizaciones sindicales legitimadas podrán presentar el respectivo pliego de reclamos a partir del 1 de noviembre hasta el 30 de enero del siguiente año, pasada dicha fecha, la organización sindical no podrá presentar su pliego hasta el 1 de noviembre del año respectivo; ahora bien, en virtud del principio de previsión y provisión presupuestal, se determina que el plazo de la presentación del proyecto de convenio colectivo ostenta el carácter de **perentorio** y de obligatorio cumplimiento por parte de las organizaciones sindicales legitimadas para negociar lo cual conlleva a la garantía de la viabilidad presupuestal atribuida al empleador, así como que el procedimiento de negociación colectiva culmine[12]; la misma regla se aplica a aquellas organizaciones sindicales que se constituyeron posteriormente a la última fecha de

[10] Cfr. Artículo 13 Ley 31188, Perú
[11] Cfr. Artículo 13 Ley 31188, Perú
[12] Cfr. Informe Técnico 001198-2022-SERVIR-GPGSC, Perú

entrega del proyecto de convenio colectivo o que posteriormente a dicha fecha, recién contaban con representantes legitimados para iniciar el procedimiento de negociación colectiva[13].

En el procedimiento de negociación colectiva, constituye un acto de mala fe, contrario al principio de buena fe, negarse a recibir el pliego que contiene el proyecto de convenio colectivo[14].

El jefe de la Oficina de Recursos Humanos, o el que haga sus veces, del pliego presupuestario del gobierno nacional, regional o local, registra las peticiones contenidas en el Proyecto de Convenio Colectivo en el "Módulo de Solicitudes de Proyecto de Convenio Colectivo", a cargo de la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos - DGGFRH - del Ministerio de Economía y Finanzas - MEF - dentro del plazo de un (01) día hábil de la presentación del proyecto de Convenio Colectivo[15]; no es posible condicionar el inicio de la negociación colectiva a la realización del registro del proyecto de convenio colectivo en el Módulo de Solicitudes de Proyecto de Convenio Colectivo, por lo que la negociación colectiva deberá ejecutarse de acuerdo con los plazos y condiciones previstas por ley, sin embargo, corresponde a la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas emitir pronunciamiento sobre los aspectos vinculados al referido Módulo[16].

## 4. GARANTÍA DE VIABILIDAD PRESUPUESTAL

El espacio fiscal se refiere a la asignación de recursos adicionales que se prevé incorporar en el presupuesto del sector público del año siguiente para viabilizar la atención de los **proyectos de convenios colectivos** cuya implementación implique mayores recursos al Tesoro Público[17]. Para garantizar la viabilidad presupuestal de los acuerdos de negociaciones colectivas en los años fiscales correspondientes, las entidades públicas deben considerar su capacidad fiscal, financiera y presupuestaria; así como, la gestión fiscal de los recursos humanos, y para tal efecto **elaboran un informe que desarrolle dichos conceptos y que establezca el costo de implementación del proyecto de Convenio Colectivo** y la disponibilidad presupuestal con que se cuenta[18].

## 5. PRESENTACIÓN DEL PROYECTO DE CONVENIO

En el caso de la negociación colectiva centralizada, el proyecto de Convenio Colectivo se presenta ante la Presidencia del Consejo de Ministros. En el caso de la negociación colectiva descentralizada, el proyecto de Convenio Colectivo se presenta ante la entidad pública, o entidades públicas, comprendidas en el ámbito elegido por la representación de los servidores públicos[19].

En la legitimidad para negociar a nivel centralizado, se encuentran legitimadas para negociar las Confederaciones Sindicales más representativas de los servidores del sector público a nivel nacional, indistintamente de sus regímenes laborales, correspondientes a las entidades

[13] Cfr. Informe Técnico 001344-2022-SERVIR-GPGSC, Perú
[14] Cfr. Artículo 16 Ley 31188, Perú
[15] Cfr. Artículo 14 Decreto Supremo 008-2022-PCM, Perú
[16] Cfr. Informe Técnico 002049-2022-SERVIR-GPGSC, Perú
[17] Cfr. Artículo 3 inciso 8) Decreto Supremo 008-2022-PCM, Perú
[18] Cfr. Artículo 13 Decreto Supremo 008-2022-PCM, Perú
[19] Cfr. Artículo 14 Decreto Supremo 008-2022-PCM, Perú

públicas; la mayor representatividad se entiende respecto de aquellas tres (3) confederaciones sindicales, inscritas en el Registro de Organizaciones Sindicales de Servidores Públicos, que al momento de **presentación del proyecto de Convenio Colectivo** acrediten contar con el mayor número de servidores públicos afiliados del total de servidores que comprende la negociación colectiva a nivel centralizado; las Confederaciones Sindicales de mayor representatividad **presentan, en forma conjunta, un único proyecto de convenio colectivo**, que contiene las propuestas de cláusulas en favor de los servidores públicos que representan[20].

En la legitimidad para negociar a nivel descentralizado, la mayor representatividad de las organizaciones sindicales se entiende respecto de aquella organización sindical, o coalición de las organizaciones sindicales inscritas en el Registro de Organizaciones Sindicales de Servidores Públicos, que al momento de **presentación del proyecto de Convenio Colectivo** acrediten contar con el mayor número de servidores públicos afiliados del total de servidores que comprende dicho ámbito de negociación, en cuyo caso los acuerdos arribados rigen para todos los servidores públicos comprendidos en el ámbito de la negociación; las organizaciones sindicales de grado superior pueden participar en condición de asesoras de las organizaciones de grado inferior a fin de brindarles orientación técnica con relación al procedimiento y materias contenidas en el **proyecto de Convenio Colectivo**, sin tener derecho a ejercer representación, adoptar acuerdos o rechazar propuestas[21].

## 6. REVISIÓN Y OBSERVACIONES

La entidad que recibe el proyecto de convenio colectivo, en un plazo de tres (3) días hábiles, procede a la evaluación y revisión de su contenido y de sus anexos, uno de estos anexos puede ser el informe económico-financiero que sustenta la implementación de su proyecto de Convenio Colectivo[22], sin perjuicio de ser presentado posteriormente durante las sesiones de trato directo.

En el nivel descentralizado, es competente para dicho fin la oficina de recursos humanos, o la que haga sus veces, de las entidades involucradas en la negociación, según el ámbito elegido por las organizaciones sindicales[23].

En caso de incurrir en alguna observación formal, se concede un plazo de tres (3) días hábiles contados a partir del día siguiente de su notificación para la subsanación correspondiente, *verbi gratia*, si la organización sindical no hubiera adjuntado a su proyecto de convenio el acta de asamblea de cambio de la junta directiva, corresponderá a la entidad proceder a efectuar una observación formal[24].

Como parte de la revisión formal, se podrá observar el proyecto de convenio presentado, cuando[25]:

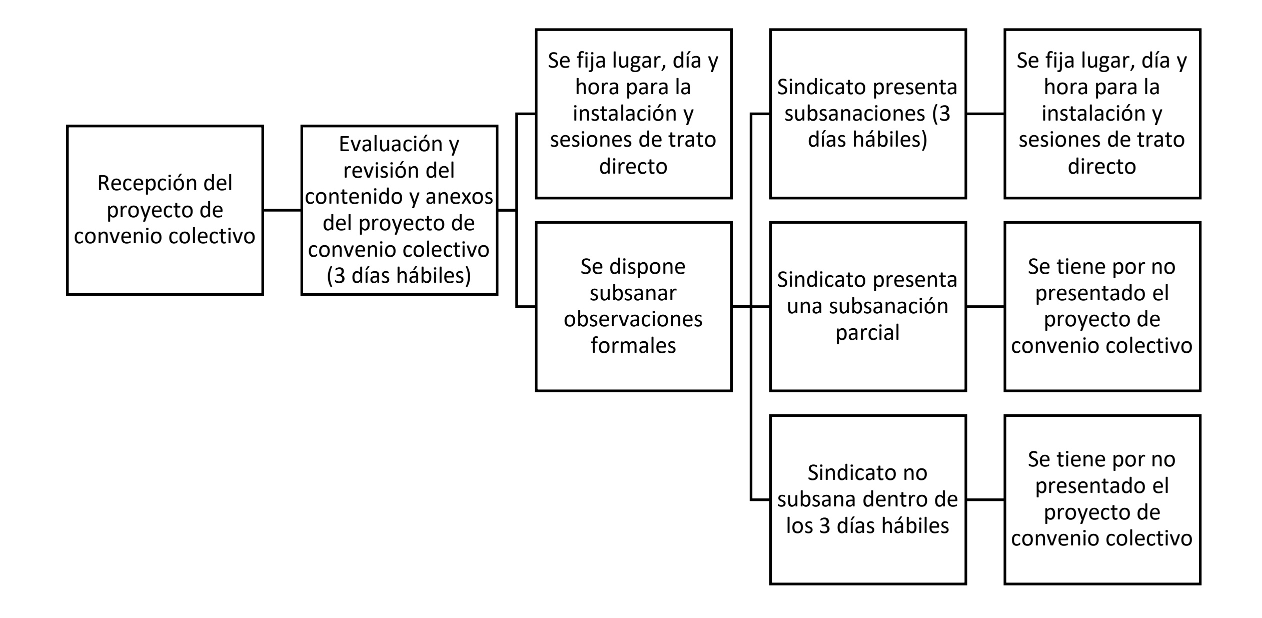
a) No contenga toda la información descrita como contenido mínimo previsto para la presentación del proyecto de convenio colectivo, *verbi gratia*, no se indica el número de

[20] Cfr. Artículo 9 Decreto Supremo 008-2022-PCM, Perú
[21] Cfr. Artículo 10 Decreto Supremo 008-2022-PCM, Perú
[22] Cfr. Artículo 19 Decreto Supremo 008-2022-PCM, Perú
[23] Cfr. Artículo 15 Decreto Supremo 008-2022-PCM, Perú
[24] Cfr. Informe Técnico 000231-2022-SERVIR-GPGSC, Perú
[25] Cfr. Artículo 15 Decreto Supremo 008-2022-PCM, Perú

registro de la organización sindical que suscribe el proyecto de convenio colectivo, o la información indicada sea errónea o imprecisa.

b) La organización sindical que presenta el proyecto de Convenio Colectivo no ha acreditado su mayor representatividad respecto de su ámbito.

Si en el plazo de tres (3) días hábiles no se realiza la subsanación observada o esta se realiza de manera parcial, se tiene por no presentado el proyecto de Convenio Colectivo, cursándose la comunicación correspondiente a la organización sindical; sin perjuicio de ello, el proyecto de convenio colectivo puede ser presentado nuevamente, si se está entre el 01 de noviembre y el 30 de enero del año siguiente[26]. Asimismo, se tienen por no consignadas en el proyecto de Convenio Colectivo, y, por tanto, no son pasibles de ser negociadas ante la entidad, aquellas cláusulas que tengan por objeto regular las materias no negociables; si el proyecto de Convenio Colectivo contiene únicamente este tipo de cláusulas, se tiene por no presentado y no se tramita, comunicándose ello a la organización sindical[27].




## CONCLUSIONES

El proyecto de convenio colectivo es el acto jurídico laboral que presentan las organizaciones sindicales a su empleador para iniciar el procedimiento laboral de negociación colectiva donde a través del trato directo, conciliación, mediación o arbitraje se emitirá un convenio colectivo que responderá a las peticiones realizadas por los trabajadores en su pliego de reclamos.

## REFERENCIAS


- Decreto Supremo 008-2022-PCM (20 de enero de 2022). Lineamientos para la implementación de la Ley 31188, Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal. Perú.


[26] Cfr. Artículo 15 Decreto Supremo 008-2022-PCM, Perú
[27] Cfr. Artículo 15 Decreto Supremo 008-2022-PCM, Perú

- Informe Técnico 000231-2022-SERVIR-GPGSC (18 de febrero de 2022). Sobre los requisitos para la presentación del proyecto de convenio colectivo para el inicio de la negociación colectiva conforme a la Ley 31188 y el Decreto Supremo 008-2022-PCM. Perú.
- Informe Técnico 001198-2022-SERVIR-GPGSC (08 de julio de 2022). Plazo para la presentación de proyecto de convenio colectivo en el marco de la Ley 31188 y sus Lineamientos. Perú.
- Informe Técnico 002049-2022-SERVIR-GPGSC (17 de octubre de 2022). Sobre registro de las peticiones contenidas en el proyecto de Convenio Colectivo en el "Módulo de Solicitudes de Proyecto de Convenio Colectivo", en el marco de la Ley 31188 y el Decreto Supremo 008- 2022-PCM. Perú.
- Ley 31188 (02 de mayo de 2021). Ley de Negociación Colectiva en el Sector Estatal. Perú.

Citar artículo

**Pacori Cari**, José María (2022). El pliego de reclamos en la negociación colectiva estatal. El proyecto de convenio colectivo como inicio de la negociación colectiva. Revista Iuris Dictio Perú, Volumen IV, Diciembre 2022, pp. 62-69. Lima, Perú: Editorial Legal Affairs.